La Costituzione in officina

Il primo intervento urgente

a cura di Francesco Rigano

Pavia University Press

Editoria scientifica

2013

Riforme omeopatiche e ossessione maggioritaria

Ernesto Bettinelli, Università degli Studi di Pavia, ernesto.bettinelli@unipv.it

Abstract: La rivalutazione della rappresentanza politica richiede attenzione ai mutamenti sociali e del sistema dell'informazione e della comunicazione, con le sue ripercussioni sulle forme della politica. In questa prospettiva sono necessarie poche innovazione istituzionali quali: la riduzione del numero dei parlamentari e la conseguente riforma del sistema elettorale, adottando un metodo "proiettivo", fondato su collegi "binominali".

Keywords: società, rappresentanza politica, sistema elettorale

1. Società e volontà politiche

Da qualche tempo le manifestazioni della politica vengono rappresentate come fenomeni naturali, per lo più catastrofici: tsunami, valanghe, terremoti, più quietamente sommovimenti (in questi termini si esprime, tra i tanti, anche un commentatore prudente come Massimo L. Salvadori, *L'Italia nelle due crisi*, «La Repubblica», 7 maggio 2013, dove i risultati elettorali per il rinnovo del Parlamento vengono definiti un «terremoto», accompagnato addirittura da altri «tre terremoti» che avrebbero sconvolto il sistema politico). Dunque, la politica produce spaventi, gravi stati di prostrazione collettiva che confidano in risposte terapeutiche esterne alla politica medesima da parte di soggetti istituzionali che si rilegittimano al di fuori da qualsiasi contaminazione con essa. Il terapeuta non può confondersi con il paziente, lo accudisce, lo libera dai traumi elettorali, dagli esiti imprevisti e indesiderati delle votazioni popolari.

In tal modo, si perde il racconto e il lessico della democrazia, come luogo di emersione delle «volontà sufficientemente aggregate» e non delle necessità imposte da "sapienze" precostituite («è impossibile fare diversamente...»).

Ovviamente, è nella società che affiorano e maturano le più diverse e indefinibili espressioni delle attitudini e apprensioni umane anche elementari: semplici pulsioni, istinti, emozioni, interessi di vario tipo (non di rado coltivati anche in contraddizione tra di loro). Quando la società si evolve in "convivenza" si pone il problema di classificare e scriminare questi fermenti. È il compito del diritto. E quando il diritto scopre il valore dei consociati come individui (ciascuno con la propria identità) e come persone (con la "maschera" dell'eguaglianza formale e della pari dignità) si pone la questione di un'organizzazione che pretende di divenire "costituzionale". I suoi pilastri fondamentali poggiano sul tradizionale principio del *neminem ledere* e sul riconoscimento (ancora più efficace e suggestivo il termine tedesco di *Anerkennung*) del pluralismo aperto ai soggetti dell'ordinamento: singoli, gruppi, entità di qualsiasi tipo che sono manifestazione della loro volontà e/o dei loro interessi.

Il problema del costituzionalismo o, meglio, dei costituzionalismi è il raccordo tra la libera e plurale, seppure ordinata, convivenza e il sistema delle decisioni pubbliche per le quali vale, sostanzialmente, il principio di maggioranza sia pure variamente declinato (con l'individuazione di metodi "storicamente idonei"). A tal fine sono state e sono perseguite vie differenti in relazione alla struttura sociale dei singoli contesti, degli interessi (egemoni) che hanno determinato la loro costituzione, della loro storia, anche come percezione di un "destino comune" e differenziato rispetto ad "altre" storie. Sono state elaborate molteplici definizioni, categorie, formule, sovente duttili come quelle di "forma di governo" (dove contano le regole nella loro purezza) e di "sistema politico" (dove contano i fatti che hanno la forza di imporsi sulle regole, senza peraltro misconoscerle).

In ogni caso, è indubbio che uno stato "costituzionale" non può prescindere da una "rappresentanza" politica legittimata all'adozione di decisioni "generali" che normalmente si ripercuotono sulla sfera delle volontà (o, se queste sono ancora *in fieri*, aspirazioni) attualmente presenti nella società.

Anche la rappresentanza politica è un luogo delle volontà. Fino a che punto queste devono corrispondere alle volontà diffuse nella società? Fino a che punto possono discostarsene, senza contraddire il postulato stesso della rappresentanza?

Tema noto e classico, affrontato non solo dalla scienza giuridica, ma anche da altre discipline umane (scienza e filosofia politica, sociologia, psicologia sociale, storia...) con conclusioni assai diversificate che risentono dell'approccio proprio di ciascuna, ma che è assai saggio "com-prendere".

Si può procedere per astrazioni alla ricerca di una regola (tendenzialmente) universale, ma ci si può impegnare, più faticosamente, con l'osservazione empirica delle specifiche situazioni nazionali, anche se esse rivelano dinamiche coincidenti e reciproche connessioni, nell'epoca agitata del mondo sempre più collegato.

I processi che inducono gli interessi sociali (di vario tipo: è quasi impossibile e, forse, inutile tentare di "censirli") a trasformarsi in volontà politiche sono comunque alquanto lineari e trovano la loro origine nella diffusa percezione che per la loro affermazione non sono sufficienti le normali relazioni civili ed economiche negli spazi aperti a esse dedicati: la società civile (dove si incontrano le libertà) e il mercato (dove si stipulano i contratti). Non basta la concorrenza, in senso lato; è necessario accedere alla sfera più ristretta della competizione politica con le sue diverse e particolari forme, predisposte per renderla sostenibile (in armonia con i principi di convivenza) ed efficace, cioè in grado di produrre rappresentanza legittima, tale che possa assumersi la responsabilità di decisioni capaci di selezionare o mettere in graduatoria gli interessi rappresentati, senza tuttavia arrivare alla loro definitiva soppressione o rendere impossibile la loro futura riproposizione.

La teoria democratica è inevitabilmente incentrata sul rapporto tra società e politica. Quando si richiamano, anche per ridefinirle, le "forme della politica" si vuole, alla fine, dimostrare come esse, in un determinato momento storico, siano o debbano essere le più convenienti a non creare fratture tra rappresentanza e rappresentatività. I discorsi e i ragionamenti che ne derivano non possono che essere attenti e relativi a una corretta e sapiente indagine sulla realtà (storica e attuale) di un determinato assetto sociale. La pretesa di scoprire o inventare "forme politiche" perfette o valide per qualsiasi democrazia ("a prescindere"), trascurandone la storia e l'attualità dei protagonisti sociali, è uno dei rischi più gravi in cui può incorrere il riformismo costituzionale.

2. Pluralismo sociale e rappresentanza politica

Ancora una volta è bene leggere sistematicamente la nostra Costituzione e considerarne, innanzitutto, l'impostazione di fondo, imperniata su due idee-guida essenziali: la "repubblica democratica" e la "sovranità popolare". Un'ampia letteratura, fin dalle origini, le ha considerate un approdo e, al tempo stesso, una meta: la razionalizzazione di un processo storico di liberazione da un sistema totalitario e, prima ancora, elitario (anche a livello sociale) e l'indicazione di un cammino per rendere possibile e permanente l'osmosi tra il terreno senza confini della comunità e quello (più) presidiato dell'organizzazione politica.

Anche l'architettura della Carta conferma questo proposito: la parte prima, dedicata ai "rapporti", cioè allo "sviluppo" non predefinito e imprevedibile della società, e la parte seconda, "costitutiva" dell'ordinamento della Repubblica.

Una lunga discussione si è interrogata e tuttora si interroga sui rapporti (di necessaria coerenza?) tra le due parti. Minori riflessioni, forse, sono rivolte al dato testuale e sistematico che i rapporti civili, etico sociali, economici sono collocati in successione, fino ad arrivare ai rapporti politici, anch'essi inseriti nel medesimo contesto. Dunque, senza discontinuità.

Questo aspetto non è irrilevante, in quanto esalta il pluralismo "indeterminato" cui si informa la Costituzione in una prospettiva aperta ai cambiamenti e agli effetti dell'esercizio progressivo delle libertà civili e sociali in una "tensione" anche politica. Già nei primi commenti alle libertà civili, come quelle di associazione, riunione, manifestazione del pensiero..., si era sottolineato il loro valore propedeutico o funzionale alla pratica della democrazia e della competizione politica. L'esigenza di valorizzare questa ricchezza di opportunità aveva convinto qualche interprete (Lavagna 1952, pp. 849 ss.) che un così ampio pluralismo non potesse che prefigurare una rappresentanza politica di tipo rigorosamente proporzionale: all'insegna appunto della prossimità, se non specularità, tra società e "sue" istituzioni parlamentari.

L'espansione delle tecniche di comunicazione individuale e collettiva, non più costrette nei formati tradizionali della stampa o della diffusione radiotelevisiva, affidati in larga parte a un numero limitato di mediatori professionali, ha enormemente favorito la possibilità di dare una dimensione politica a interessi personali e/o comunitari, a istanze territoriali o, perfino, passivamente identitarie; le quali, in precedenza, si accontentavano del confronto a livello di opinione pubblica o di mercato o di spontanea e talora effimera mobilitazione o, banalmente, esibizione sociale. Con la rivoluzione tecnologica e con l'"esplosione" della "rete" con la sua illimitata capacità di penetrazione (e di inclusione) di pressoché tutti gli interstizi della vita individuale e collettiva, sono venuti meno i filtri materiali che, in precedenza, contenevano l'accesso alle arene pubbliche e, pertanto, impedivano l'evoluzione degli interessi (inclusi, si diceva sopra, anche quelli in incerta gestazione, assimilabili a grezze "pulsioni") in volontà politiche.

Questa irruzione delle parzialità, sovente non ancora "strutturate", in un sistema politico per lungo tempo "riservato" è stata però valutata non tanto come l'inverarsi di quella piena democrazia rincorsa da secoli da tanti autorevoli pensatori, ma piuttosto come fenomeno che travolge le sue origini volontaristiche fino a compromettere la convivenza (la paura dei conflitti, anche quando si manifestano nel rispetto delle regole costituzionali). Un fenomeno che, secondo un'insistente opinione, esige di essere governato in quanto incapace di produrre "governo".

Da qui l'ossessione maggioritaria, che affonda le radici su un assioma fallace: un pluralismo "esasperato", seppure rende trasparente la società facendo emergere anche le minorità, deve essere frenato; non può (o, meglio, non deve) esprimere volontà politiche imprevedibili e impetuose.

I successivi passaggi del ragionamento sono noti e, forse, ormai largamente acquisiti al conformismo istituzionale, non solo italiano. Si possono sintetizzare così: la rappresentanza politica si legittima più che per la sua permeabilità alla società, quale è e si

disvela nelle sue divisioni potenzialmente politiche, per la sua idoneità a determinare governi stabili e coesi, "abilitati" a ridurre le fratture sociali che hanno provocato un eccessivo (o abnorme) pluralismo.

È in questo quadro concettuale che si invocano forme della politica rimodellate attraverso opportuni congegni elettorali (come è confusamente accaduto in Italia) che preludano a un mutamento della forma di governo in senso presidenziale, prima in modo surrettizio e, poi, grazie a "larghe intese necessitate", accelerando con espedienti (più volte tentati nel corso della storia repubblicana) le procedure di revisione costituzionale.

Questa "drammatizzazione" non trova alcuna giustificazione in una presunta insufficienza o debolezza dell'impianto costituzionale, che non è affatto inerte di fronte ai cambiamenti sociali e di sistema politico e che non merita di essere svuotato riducendo il pluralismo sociale e le sue potenziali ricadute sulla rappresentanza politica. Questa, peraltro, può essere coerente con il discorso costituzionale cui ho appena accennato, senza essere necessariamente vincolata al principio proporzionalistico puro, ereditato dalla Costituente e rimasto in auge fino al 1993.

Lo stesso Lavagna ammetteva, in sue riflessioni successive, la possibilità di correzioni come, ad esempio, l'introduzione di un "limitato" premio di maggioranza in favore delle forze più capaci di aggregazione per l'accesso al Parlamento (Lavagna 1976, pp. 543 ss.), onde evitare una sua irragionevole frammentazione interna che, rendendolo inefficiente e inefficace, gli farebbe perdere la necessaria forza rappresentativa. In effetti, alla rappresentanza politica la Costituzione richiede solo di rispettare un principio "proiettivo" che non annulli o sottorappresenti fuori misura, *in limine*, la presenza nelle istituzioni parlamentari di "volontà-forze" politiche che sono riuscite a superare quella variabile "soglia di rilevanza" che dipende da una molteplicità di fattori che incidono sulla struttura e accessibilità della comunicazione.

Simili conclusioni sono confortate dagli enunciati costituzionali, laddove mettono in luce le condizioni che permettono alle volontà emergenti nella società di emanciparsi come "volontà politiche".

Si tratta, ancora una volta, di non ignorare o disperdere il discorso democratico della Costituzione e di prendere sul serio le sue categorie e i suoi istituti in una dimensione prescrittiva, autonoma rispetto alla loro coesistente e inevitabile evocazione storica di realtà ormai superate.

3. Le forme costituzionali della politica

L'art. 49 della Costituzione e le altre disposizioni che a esso si riconducono operativamente indicano in modo sufficientemente chiaro i presupposti affinché le volontà emergenti nella società possano connotarsi come "politiche" ed entrare nell'arena delle competizioni elettorali (di livello nazionale). Esse si devono palesare non come aggregazioni statistiche di volontà o "preferenze" individuali, ma attraverso un "concorso", che lascia trasparire una sufficiente elaborazione collettiva per l'individuazione di obiettivi condivisi (proprio al plurale), tali da rientrare in un programma di "politica nazionale" (i cui contenuti non possono che essere "liberi" e giuridicamente insindacabili

fino a quel limite del *neminem ledere* che la Costituzione ha storicamente interpretato e razionalizzato con l'individuazione di valori di convivenza inderogabili).

Ciò sottende la maturazione di un'aspettativa collettiva a un'adesione diffusa alla "politica", potenzialmente non circoscritta ad ambiti troppo marginali e incerti. Il "concorso" implica, infatti, anche l'esigenza di un'organizzazione (non tipizzabile in modo assoluto) in grado di tenere assieme ed espandere le volontà convergenti. E, a tal fine, non può rinunciare a un "metodo" definito dalla Costituzione "democratico" per rimarcare, innanzitutto, la necessità di una partecipazione consapevole (non effimera) dei cittadini che si "associano", soprattutto in vista dei periodici confronti elettorali. "Democratico" significa, poi, un puntuale richiamo alle regole che qualificano sostanzialmente lo svolgimento della rappresentanza nelle istituzioni parlamentari: l'adesione al principio maggioritario, il rispetto delle minoranze e la pari dignità degli eletti. Sarebbe contraddittorio che le forme propedeutiche alla rappresentanza politica potessero ritenersi affrancate da tali fondamenti.

Ciò che si ricava dall'art. 49 della Costituzione è, dunque, un'"ipotesi aperta" (eppure sufficientemente prescrittiva), non un modello di partito. Si sottolinea da più parti che, in verità, i costituenti, nemmeno troppo sotto traccia, erano ancorati all'esperienza del "partito di massa" che, nella loro stagione, sembrava la forma più congeniale a un effettivo esercizio della sovranità popolare ed era in sintonia con il sistema politico che aveva dato origine alla forma di stato repubblicana. È indubbiamente, vero. Ma occorre anche constatare che il progressivo esaurimento di quel modello, sul finire del Novecento, non ha tolto alla disposizione costituzionale in esame la sua forza cogente: lo schema può (deve) adattarsi anche agli sviluppi successivi del sistema politico. Faticosamente e contraddittoriamente, come avviene nei percorsi storici, si affermano e si affermeranno nuovi modelli, che, in ogni caso, non possono risultare estranei all'ipotesi costituzionale.

Il "partito di massa" è anche il prodotto di un sistema di comunicazioni assai laborioso, mediato, gerarchico, affidato a mezzi limitati, controllabili e controllati e, per loro natura, discriminanti. È per questo che una delle caratteristiche di questo tipo di partito era il suo capillare radicamento nel territorio con una "rete" a maglie strette, ma assai rigide, più verticali che orizzontali, in modo che potessero filtrare, ponderare e, infine, definire le volontà aggregate. Il baricentro dei flussi di informazione-comunicazione faceva perno sull'"intellettuale collettivo", di gramsciana memoria, a cui era affidato il compito di attutire le differenze "non utili" al consolidarsi delle volontà politiche. Il "centralismo democratico" nasce certamente a sinistra, ma, con le inevitabili varianti, si è affermato come prassi comune e infungibile nel sistema politico italiano del secondo dopoguerra.

Si può tranquillamente concordare che questo sistema politico è stato travolto dalle sue progressive degenerazioni e dalla crescente disaffezione popolare, ma occorre anche riconoscere che esso è stato "positivamente" sepolto dalla liberazione (più che "liberalizzazione") del sistema dell'informazione, ristrutturatosi su nuovi media disponibili a tutti. In altri termini: a causa di una imprevista espansione delle libertà civili proclamate dalla Costituzione e ora "conclamate" dalla società.

4. Le "rivedibili" dimensioni delle istituzioni rappresentative

Il modello di partito (l'unico allora praticabile) su cui i costituenti confidavano, ma con grande preveggenza senza irrigidirlo nella Carta, non poteva non aver ripercussioni anche sulle scelte relative all'ampiezza della rappresentanza politica. Al di là della questione del bicameralismo parlamentare eguale (recepito quasi per rassegnata inerzia), il numero esorbitante dei suoi componenti, soprattutto nella Camera dei deputati, è l'espressione più evidente della concezione e del ruolo delle forze politiche in una società allora lontana e dispersa che era indispensabile collegare. Le articolazioni territoriali dei partiti in ambiti non troppo vasti, "percorribili" dalla comunicazione in tempi ragionevoli, coincidevano con le ripartizioni elettorali, chiamate a eleggere «un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila» e «un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila» (artt. 56 e 57 Cost. nel testo originario).

Il timore di un *boom* demografico ha indotto il legislatore costituzionale, nel 1963, a fissare il numero dei deputati a 630 e dei senatori a 315, ma sempre nella stessa logica di dimensionare i collegi alle strutture diffuse dei partiti e alle loro esigenze di capillare comunicazione-informazione, quasi "porta a porta".

Con il venire meno del tipo di partito considerato e con il coevo avvento dell'*Information and Communication Technology*, che ha "destrutturato" tutte le agenzie e i meccanismi tradizionali di formazione del consenso e anche delle idee, delle aggregazioni e delle volontà politiche, una simile elefantiasi parlamentare non solo ha perso le proprie ragioni, ma è diventata un serio intralcio alla funzione principale della rappresentanza politica di riprodurre, nei luoghi che le sono propri, volontà politiche "effettive", emerse da una società che nel tempo presente vive la "territorialità" in modo assi diverso e meno angusto rispetto al passato.

Ecco perché la valorizzazione dell'"ipotesi" dell'art. 49 della Costituzione si combina oggi con l'esigenza di una sensibile riduzione del numero dei parlamentari e, in prospettiva, con la trasformazione della seconda Camera in un organismo deliberativo diverso (che, a mio avviso, potrebbe sortire dalla costituzionalizzazione della "Conferenza Stato Regioni ed Enti locali", opportunamente rivisitata e potenziata).

Qui limito l'attenzione alla Camera dei Deputati, non solo per economia di trattazione, ma perché, sotto il profilo del metodo di revisione costituzionale, sono convinto che nell'"officina della Costituzione" (quale è delineata e attrezzata dall'art. 138 e con i muri invalicabili dell'art. 139; e che non tollera trasformazioni in pretenziosi e avventurosi "cantieri" per operare a più largo raggio...) possano entrare modifiche ("manutenzioni", come è stato efficacemente precisato) assai circoscritte e puntuali, da affrontare prudentemente una alla volta. In effetti, anche "aggiornamenti", come la "semplice" riduzione del numero dei deputati possono provocare mutamenti sostanziali nel sistema politico (delle volontà politiche), tali da rendere meno sicura la necessità di altre revisioni, reputate in astratto solo "conseguenti" o "di contorno".Ragionevolmente il numero degli eletti alla "prima" Camera potrebbe essere rideterminato in 400 (sopprimendo anche la quota dei 12 deputati riservati alla "Circoscrizione estero", estendendo tale "ritocco" anche al Senato e, almeno per gli elettori residenti all'estero, introducendo il "voto elettronico presidiato", riversandolo nelle circoscrizioni nazionali).

5. L'adeguamento del sistema elettorale alle "forme" costituzionali

L'opzione non è fine a stessa, ma funzionale a un cambiamento del sistema elettorale in grado di valorizzare la rappresentanza politica e, prima ancora, la struttura delle competizioni elettorali e la soggettività dei loro protagonisti: i partiti (nella cui categoria rientrano anche le formazioni che liberamente, e magari provocatoriamente, rifiutano siffatto appellativo per presentarsi come "non-partito") che si adeguino all'ipotesi dell'art. 49 Cost. (da attuare a opera di una meno vaga e coerente legislazione ordinaria); e i candidati dai medesimi selezionati "con metodo democratico". Tra partiti e rispettivi candidati (che insieme costituiscono l'indisgiungibile "offerta politica" da proporre agli elettori) "deve" esistere, dunque, un rapporto stretto, che sia esito di un processo sufficientemente partecipato per la loro individuazione; e non di "subordinazione" iniziale e di "sottomissione" successiva ad apparati tendenzialmente autoreferenziali nell'epoca incerta dei partiti "liquidi". Intendo dire che, pur nel quadro di un'unità di intenti programmatici tra le due componenti di una medesima "forza", ciascuna non può prescindere da una propria "autonoma" legittimazione e, prima ancora, identità. Il consenso conseguito dai partiti non assorbe completamente il consenso ottenuto (anche in virtù delle loro qualità personali) dai candidati.

La vecchia immagine delle "ruote" che fanno muovere il "carro", ma che senza di esso girerebbero a vuoto e finirebbero fuori strada, appare oggi una metafora fuorviante.

Meglio affidarsi alla Costituzione che impone (agli artt. 56 e 57) un decentramento territoriale delle competizioni elettorali nelle "circoscrizioni" e nelle "regioni" (che il legislatore può discrezionalmente suddividere o trasformare in collegi) a "misura di elettore", per rendere il suo voto più consapevole e meno lontano (sarebbe illegittima la previsione di un collegio esclusivamente nazionale). La stessa prescrizione del voto "diretto" va nella stessa direzione e assume un valore anche sostanziale, in quanto intende non oscurare la "distinta" fisionomia e responsabilità dei "singoli" candidati rispetto alle formazioni alle quali, attraverso un metodo democratico, hanno liberamente aderito, senza essere soffocati da un opprimente "legame di appartenenza".

Questa lettura si accorda pienamente con il riconoscimento della "autonoma responsabilità rappresentativa", disposta dall'art. 67 Cost. In effetti, il "divieto di vincolo di mandato" dovrebbe comportare per ciascun parlamentare un esercizio delle sue funzioni politiche di rappresentanza in modo "visibile e consapevole". Non si tratta di un contrappeso (o "bilanciamento") all'art. 49, laddove certamente traspare la necessità di una "disciplina" sottesa a qualsiasi organizzazione (tanto più se di tendenza), per arginare la "naturale" vocazione egemonica dei partiti. A ben vedere le due disposizioni coesistono e procedono "in armonia" per dare contenuto a un'eguale legittimazione dei soggetti necessari allo svolgimento della rappresentanza: partiti e parlamentari. In questa prospettiva il concetto di "politica nazionale", di cui all'art. 49, può essere ritenuto equivalente a quello di "Nazione", di cui all'art. 67.

Questo sistema ideale per realizzarsi avrebbe bisogno, però, di un ordinamento elettorale coerente, che favorisca la maturazione in capo agli attori collettivi e individuali delle competizioni di responsabilità qualificate, trasparenti distinte e convergenti.

Sarebbe quanto meno noioso riprendere, in questo piccolo contributo, le critiche contro la legislazione elettorale che, a partire dal 1993, è seguita all'esaurimento del sistema politico post-costituente (ormai pessimamente vulgato come "prima Repubblica") e che è stata misconosciuta, con cinica disinvoltura, perfino dai suoi autori. Basti solo ribadire che l'errore (grave) di fondo è stato quello di immaginare che un "nuovo" sistema politico potesse "rinascere" da quello vecchio, senza preoccuparsi dei grandi mutamenti sociali sopravvenuti e della domanda di "chiarezza" e di "democrazia" che questi hanno generato. Ne è prova la ricerca forsennata di "astruse e inedite" formule elettorali (costruite su approssimative simulazioni e proiezioni demoscopiche che avrebbero dovuto rassicurare su un esito "efficiente" delle competizioni) che ha connotato e connota la legislazione ancora in vigore (e quella immediatamente precedente che non pochi vorrebbero riesumare).

Lo scopo vanamente inseguito di creare le condizioni per "un'alternanza" e un bipolarismo, che si sono rivelati artificiali e artificiosi, è puntualmente fallito per mancanza di effettivo collegamento con una società "diversa", non più politicamente statica e chiusa, alla quale è stato per lo più richiesto semplicemente di confermare *élites* politiche gemmate in isolati laboratori autoreferenziali.

6. L'esigenza di un ordinamento elettorale "trasparente" (a misura di società)

Per "liberare" la spontaneità sociale (presupposto di una "vera" democrazia), consentire l'emersione di nuove o rinnovate "volontà politiche sufficientemente aggregate" e, infine, per rilegittimare il Parlamento sarebbero auspicabili riforme elettorali "omeopatiche" semplici e aderenti al "pregiudiziale" e (per ora) parziale ridimensionamento quantitativo della rappresentanza politica, a beneficio della sua qualità. I parlamentari (quantomeno i deputati) potrebbero uscire da quella situazione (peraltro non sempre sgradita...) di normale "oscurità" in cui sono ora confinati (salvo la ribalta loro concessa per vicende poco commendevoli di trasformismo o, peggio, di eclatante corruzione) e riacquistare una loro attiva visibilità ed effettiva responsabilità (conseguenti all'inevitabile adeguamento dell'organizzazione e delle procedure di una Camera assai meno affollata, "costretta" a rivedere i propri *interna corporis*).

In una "vera" democrazia uno dei requisiti più importanti di una legge elettorale è la sua trasparenza e comprensibilità da parte dei "sovrani": gli elettori devono poter immediatamente percepire come essa funziona in tutti i suoi aspetti per poter effettivamente valutare il "peso" del proprio voto. Devono, altresì, essere pienamente informati e coscienti della legittimazione dei soggetti che partecipano alle competizioni: partiti e rispettivi candidati; in modo da poter esprimere un consenso che attribuisca loro "una forza e una responsabilità complementari", in conformità con il sistema equilibrato – che ho tentato di mettere in luce – degli artt. 49 e 67 della Costituzione, funzionale, a sua volta, alle esigenze di una buona e produttiva rappresentanza politica, adeguata alla società di cui pretende di essere "proiezione".

I capisaldi di una tale legge (che dovrebbe valere, con i necessari adattamenti, anche per il Senato in attesa che venga sciolto il nodo del bicameralismo eguale) si possono schematizzare nei punti che seguono:

I. Collegi uninominali a doppia candidatura o "binominali" (per rispettare la parità di genere), tanti quanti i 400 seggi da ricoprire, tendenzialmente omogenei per densità demografica, fatti salvi i collegi storici riservati alle minoranze etnico-linguistiche già riconosciute e consolidate (in Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli). Gli stessi candidati non possono essere presentati in più collegi.

II. In ciascun collegio ogni partito concorre presentando due candidati (un uomo e una donna) sui quali gli elettori sono chiamati a esprimere una preferenza "obbligatoria". Per evitare errori o incertezze al momento dell'espressione del voto è sufficiente collocare il simbolo del partito accanto a ciascun candidato (in modo che, dal punto di vista grafico, appaia che il candidato non è inquadrato dal partito, ma associato a esso). Sono ammessi alla competizione di collegio i partiti-candidati sostenuti da un congruo numero di elettori (senza clausole di favore per i partiti già rappresentati in Parlamento) e che "autocertifichino" (sottoscrivendo apposite dichiarazioni prestabilite dalla legge) le procedure democratiche (ad esempio il ricorso a primarie di collegio) con cui sono stati scelti i candidati (senza che siano previsti controlli burocratici esterni per verificare l'osservanza sostanziale di tale principio: spetta all'opinione pubblica censurare politicamente eventuali comportamenti "non corretti").

III. Vengono immediatamente eletti i candidati che nei rispettivi collegi abbiano conseguito il maggior numero di voti con un'adesione non inferiore al 40 per cento dei voti validamente espressi. A tale scopo si sommano i voti ottenuti da entrambi i candidati presentati dal medesimo partito e prevale quello con il maggior numero di "opzioni" (si tratta, infatti, anche di una "gara interna").

IV. I partiti che non abbiano raggiunto il risultato di cui al punto precedente concorrono a livello nazionale alla ripartizione dei seggi non assegnati alle seguenti condizioni: abbiano presentato candidati con lo stesso simbolo in almeno due terzi dei collegi e ottenuto una cifra elettorale complessiva non inferiore al 5 per cento dei voti validamente espressi a livello nazionale (clausola di sbarramento).

V. L'assegnazione dei seggi rimasti in palio è effettuata proporzionalmente con applicazione del metodo d'Hondt. Le cifre elettorali complessive di ciascun partito, depurate dei voti ottenuti nei collegi dove si è avuta elezione immediata dei candidati (punto III), vengono suddivise per divisori fissi e progressivi (1, 2, 3...) tanti (al limite) quanti i posti da attribuire. I quozienti ottenuti dai partiti ammessi al riparto vengono poi posti in graduatoria decrescente in modo che i seggi disponibili siano distribuiti fino a esaurimento.

VI. I seggi spettanti a ciascun partito vengono coperti dai rispettivi "candidati prevalenti" nei vari collegi, seguendo l'ordine delle migliori percentuali relative (di collegio) ottenute dai partiti medesimi (computando cioè la somma delle percentuali dei due candidati di genere).

VII. In caso di vacanza di seggio nel corso della legislatura subentra il candidato di genere non prescelto presentato nello stesso collegio. Ove tale surroga venga meno si dovrebbe attingere alla graduatoria degli esclusi (secondo le regole del punto precedente).

7. Le garanzie di una competizione aperta, ma severa

Il sistema elettorale appena descritto, al di là della sua semplicità, si raccomanda per alcune caratteristiche che, a mio parere, sono assai importanti per "riconciliare" la "realtà sociale" con la rappresentanza politica, restituendole quella qualità e quella responsabilità effettive (che sono irrinunciabili in uno stato democratico che si affida a una forma di governo parlamentare che è certamente encomiabile rafforzare, ma non manomettere con espedienti ingegneristici talora assai mediocri, quando non ipocriti quale, per non rimanere sul generico, l'individuazione di un "capo di coalizione" predestinato in caso di successo elettorale a diventare "capo" del Governo superando "di fatto" l'intermediazione del Presidente della Repubblica).

Dovrebbe innanzitutto risaltare l'assoluta neutralità di tale metodo rispetto alle aspettative e alle opportunità dei competitori-partiti, che non devono essere formalmente "preordinati". Il loro insediamento sociale e politico (per sufficiente consenso, organizzazione e vocazione democratica) deve essere dimostrato *ex novo* e *ab initio*, dal momento in cui vengono convocati i comizi elettorali. Nessuna formazione viene esclusa dalla competizione *a priori*. C'è spazio per gli stessi partiti locali che intendano cimentarsi solo in alcuni collegi per far valere il loro radicamento maggioritario ed entrare nelle Camere con l'intento di trasformare interessi territoriali in politica nazionale. E c'è spazio anche per eventuali coalizioni nazionali di partiti che puntano al raggiungimento della maggioranza assoluta in Parlamento con l'obiettivo di dare luogo a governi coesi.

Nessuna preclusione nei confronti delle volontà politiche aggregate che la società riesce liberamente a esprimere in "varia forma". Non è infatti compito di una legge elettorale, ispirata a una democrazia "senza semafori manovrati alla bisogna", disincentivare la partecipazione di soggetti che nello scrupoloso rispetto delle rigorose "ipotesi" costituzionali innanzi rievocate si "offrono" in "forme non convenzionali", per rispondere a istanze di rinnovamento presenti nella società.

Le sfide elettorali, al contrario, devono essere "aperte e uguali" senza essere ingabbiate da "regole" dirette a proteggere posizioni precostituite o privilegiate di forze già presenti nelle istituzioni parlamentari, magari senza essere state nemmeno legittimate dal voto popolare.

Il sistema qui proposto, "proiettivo e non proporzionale", non è affatto "debole"; anzi è piuttosto severo e concludente, proprio perché promuove un'autoselezione delle "volontà politiche" che affiorano periodicamente nella società rendendo possibile

l'accesso alle competizioni elettorali nazionali solo a quelle che "obiettivamente" possono vantare un certo grado di organizzazione diffusa, suffragata da un non effimero "concorso" di sostenitori, nonché la capacità di individuare con metodo democratico e partecipato in ciascun collegio candidature "partecipate". Si tratta di un cittadino e di una cittadina, al tempo stesso concorrenti tra di loro, eppure convergenti in quanto i voti ottenuti da entrambi contribuiscono alla cifra elettorale del partito che li presenta. Il "binomio" di genere soddisfa pienamente e sostanzialmente il principio delle pari opportunità, abbandonando finalmente quel rimedio delle "quote rosa" che non pare del tutto confacente alla eguale dignità sociale di tutti i cittadini, senza irragionevoli differenziazioni di sesso.

L'idea di partito, quale luogo di socialità piuttosto che fucina di apparati irremovibili protetti da reti burocratiche-professionali, viene poi rafforzata dalla previsione della possibilità di essere candidati in un solo collegio. In tal modo si attutiscono i rischi dei "partiti personali", che sembrano poco conformi all'ipotesi costituzionale del partito fondato sul "concorso di tutti i cittadini", e di *leadership* imposte dall'alto "autorizzate" a spendere la loro autorevolezza a tutto campo, ma che, in verità, molto spesso cercano solo una sopravvivenza politica in collegi "sicuri".

Anche la "soglia di rilevanza" che legittima una rappresentanza, apprezzabile e non dispersa, dei partiti in Parlamento è "severa", ma non irragionevole. Tiene conto dell'evoluzione della "realtà sociale", della facilità e velocità delle comunicazioni, della concreta possibilità per i partiti (vecchi e nuovi) di acquisire consenso immediato e di consolidarsi se la "politica nazionale" proposta è convincente e avvincente. La clausola di sbarramento del 5 per cento su base nazionale (che, peraltro, non impedisce la conquista di seggi in singoli collegi) e quella della presentazione di candidati in almeno i due terzi dei collegi sembrano idonee a differenziare le "volontà politiche sufficientemente aggregate" da altre volontà politiche "non ancora mature" per essere "proiettate" nelle istituzioni rappresentative nazionali, in quanto non rispondenti ai presupposti dell'art. 49 della Costituzione. Riservare anche a queste volontà (alle quali non sono comunque inibiti altri importanti spazi di esercizio egualmente efficace delle libertà civili e politiche anche attraverso l'utilizzazione delle forme di democrazia diretta previste dalla Costituzione), un "diritto di tribuna" deprimerebbe, in ultima analisi il valore, la qualità e l'efficienza delle istituzioni parlamentari.

È proprio dalla rivalutazione della rappresentanza politica che è urgente e necessario ripartire, per far fronte con razionalità all'ossessione maggioritaria e alle sue derive che, da troppo tempo, affliggono il nostro sistema politico. Occorre instaurare un chiaro e dinamico "patto a tre": partiti, candidati ed elettori in un rapporto di permanente continuità e reciproca responsabilità. In tal modo, forse, procedendo senza strappi, con quell'umiltà e normale gradualità che suggerisce l'art. 138 della Costituzione, si potrà riscoprire il senso un po' offuscato di "Repubblica democratica".

Bibliografia

Bobbio N. (1990), *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi.
Dworkin R. (1982), *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino.
Gratteri A. (2005), *Il valore del voto: nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam.
Lavagna C. (1952), *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, n. 3, pp. 849-875.
Lavagna C. (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet.
Mortati C. (1969), *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam.
Rodotà S. (2006), *La vita e le regole: tra diritto e non diritto*, Milano, Feltrinelli.
Zagrebelsky G. (2013), *Fondata sul lavoro*, Torino, Einaudi.